Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Question Bürdel Daniel 2021-CE-66
Orientation professionnelle – Intégration des élèves en difficulté sortant de l'école obligatoire

I. Question

La crise sanitaire actuelle pose à notre société des défis majeurs dans de nombreux domaines. Outre les effets directs, il y a d'autres conséquences qui deviennent de plus en plus évidentes et qui nécessitent des mesures supplémentaires. L'intégration des élèves qui quittent l'école et des jeunes sur le marché du travail est l'une de ces questions importantes qui ne doit pas être négligée. Après un effort particulier fait l'année dernière pour trouver une solution de suivi pour un grand nombre de jeunes, cela n'est actuellement pas garanti pour les jeunes quittant l'école à l'été 2021. D'une part, un nombre important de jeunes ayant quitté l'école à l'été 2020 chercheront un apprentissage sur le marché du travail après avoir terminé une année intermédiaire. Dans le même temps, les jeunes qui quittent l'école cette année aborderont leur avenir dans des conditions plus difficiles. En raison des mesures Covid, les jeunes n'ont pas pu suivre des stages dans la même mesure et, dans de nombreux cas, n'ont pas pu suffisamment se préparer à leur choix de carrière. Dans de nombreux cas, les conseiller-ère-s en orientation professionnelle responsables n'ont pas non plus été en mesure de rattraper le retard accumulé. En outre, la situation économique de nombreuses entreprises rend difficile la poursuite de la formation sous une forme identique.

La mesure approuvée dans le cadre du Plan de relance visant à fournir un soutien spécial aux jeunes qui quittent l'école est une aide bienvenue. Cependant, des questions fondamentales se posent au sujet de l'intégration des élèves en difficulté sur le marché du travail. Les services et ressources actuels dans le domaine du SOPFA répondent-ils aux exigences d'une intégration réussie des jeunes ? Un accompagnement et un soutien plus précoce et plus intensif des jeunes en difficulté et peu soutenus par leurs parents peuvent-ils assurer une intégration plus réussie ?

Ces considérations conduisent à un certain nombre de questions que j'adresse ci-dessous au Conseil d'Etat :

1. Le nombre d'élèves à accompagner par conseiller-ère en orientation professionnelle a augmenté régulièrement ces dernières années. Il y a actuellement environ 850 élèves à accompagner par conseiller-ère en orientation, contre 650 il y a quelques années. Quel ratio le Conseil d'Etat considère-t-il comme approprié ? Comment le canton de Fribourg se compare-t-il aux autres cantons ?
2. Quels effets le grand nombre de jeunes supplémentaires à encadrer aura-t-il sur le travail des conseiller-ère-s d'orientation professionnelle ? Les activités individuelles ne peuvent-elles plus être exécutées ? Les élèves qui ont besoin de conseils doivent-ils se passer de certains services et de soutien ?

3. Un contrôle ciblé de l'accompagnement et des conseils apportés aux élèves par les conseiller-ère-s en orientation professionnelle a-t-il été effectué ces dernières années (intégration sur le marché du travail, fréquentation de mesures transitoires, etc.) ? Quels résultats et conclusions, le cas échéant, peut-on tirer de ces contrôles ciblés ? Quelle est la tendance de la fréquentation des semestres dits de motivation par les élèves sans solution ?
4. Les différences linguistiques ont-elles été analysées à cet égard ? Quelles sont les raisons pour lesquelles relativement peu d'élèves alémaniques quittent l'école obligatoire sans solution de suivi ?
5. De plus en plus, les communes financièrement aisées offrent leurs propres services de conseil à leurs élèves et emploient du personnel à cette fin. Pourquoi les communes créent-elles de plus en plus de services supplémentaires de conseil et d'intégration pour les élèves en difficulté ? Quelle est la position du Conseil d'Etat sur cette évolution ? L'orientation professionnelle est-elle toujours définie comme une tâche de l'Etat et le Conseil d'Etat est-il prêt à allouer les fonds et les ressources nécessaires à cette fin ? Ces offres supplémentaires des communes créent-elles une inégalité des chances dans l'intégration des élèves en difficulté sur le marché du travail ?
6. Avec la crise sanitaire actuelle, peut-on supposer que davantage de jeunes se retrouveront sans solution de suivi direct, après avoir terminé leur scolarité obligatoire ? Si oui, qu'est-ce que le Conseil d'Etat est prêt à faire à ce sujet ?
7. Les 200 000 francs approuvés dans le cadre du Plan de relance pour soutenir les jeunes quittant l'école à l'été 2021 sont une mesure de soutien bienvenue dans le cadre de la gestion des effets indirects de la crise du Corona. Le Conseil d'Etat et les Directions concernées ont-ils élaboré une stratégie visant à améliorer l'intégration des élèves en difficulté sur le marché du travail à moyen et long terme ? Ont-ils l'intention de poursuivre les mesures immédiates approuvées dans le cadre du Plan de relance (ateliers ciblés et services de conseil spéciaux fournis par les conseiller-ère-s en intégration) ?
8. Le Conseil d'Etat est-il disposé à procéder à une analyse globale de la situation en matière d'intégration des jeunes en difficulté sur le marché du travail et à examiner les effets et les conséquences possibles de l'engagement supplémentaire de conseiller-ère-s en insertion pendant la scolarité obligatoire (=> réduction du nombre d'élèves dans les semestres de motivation, moindre besoin de case management, etc.) ? Est-il disposé à effectuer une analyse régulière de l'utilisation des fonds et des ressources et à procéder à l'examen des résultats correspondants des mesures prises ?

Je remercie le Conseil d'Etat de répondre à ces questions et je demande que les mesures et les précautions nécessaires soient prises rapidement. L'intégration des élèves en difficulté est une préoccupation centrale de la société, notamment dans le cadre de la pandémie de Corona, qui doit être traitée rapidement et efficacement par les responsables politiques afin de limiter autant que possible les effets négatifs.

18 février 2021

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat relève qu'il partage l'appréciation de Monsieur le Député Daniel Bürdel qu'il s'agit de tout mettre en œuvre pour que les jeunes qui quittent l'école réussissent leur intégration sur le marché du travail par le biais d'une voie de formation adaptée.

Il constate également avec regret qu'un certain retard dans le processus du choix d'une voie de formation a lieu auprès des jeunes du cycle d'orientation en raison de la situation sanitaire actuelle et de la situation économique de nombreuses entreprises. De même, de nombreuses associations professionnelles ont eu des difficultés à promouvoir leur domaine d'activité ou d'organiser des stages. Tout ceci rend difficiles les démarches de réflexion au choix professionnel ou d'une voie de formation pour les jeunes du cycle d'orientation.

Pour rappel, le Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes (SOPFA) dispose d'antennes sous la forme de centres d'orientation régionaux dans toutes les écoles du cycle d'orientation (CO) du canton. Ces centres sont principalement à disposition des élèves de l'école et visent à activer le processus de réflexion au choix professionnel, à soutenir les jeunes à choisir une voie professionnelle, une voie d'étude ou à établir un parcours de carrière. Le personnel en place les informe sur les possibilités existantes, les conseille dans leur choix, et les soutient dans leurs démarches.

Cela étant dit, le Conseil d'Etat peut répondre au député Bürdel de la manière suivante :

1. ***Le nombre d'élèves à accompagner par conseiller-ère en orientation professionnelle a augmenté régulièrement ces dernières années. Il y a actuellement environ 850 élèves à accompagner par conseiller-ère en orientation, contre 650 il y a quelques années. Quel ratio le Conseil d'Etat considère-t-il comme approprié ? Comment le canton de Fribourg se compare-t-il aux autres cantons ?***

Le nombre d'élèves du CO par conseiller-ère en orientation équivalent plein temps (EPT) a effectivement évolué à la hausse ces dernières années. Au début des années 2000, le ratio « élèves / conseiller-ère en orientation » se situait aux alentours de 600, c'est-à-dire qu'un-e conseiller-ère en orientation à 100 % avait 600 élèves du CO sous sa responsabilité.

Ce ratio a augmenté au fil des années en raison de l'augmentation du nombre d'élèves du CO dans l'ensemble du canton. A la différence des postes de l'enseignement obligatoire, les postes de conseiller-ère en orientation sont considérés comme des postes administratifs et ne sont pas automatiquement ajustés avec l'augmentation du nombre d'élèves.

Cette augmentation de ratio est également liée à la croissance des demandes des adultes pour le conseil de carrière et à la réorientation professionnelle. Les moyens en collaborateurs du SOPFA sont répartis pour l'ensemble des publics concernés, jeunes et adultes, il y a ainsi une interdépendance des moyens attribués par secteur du Service.

Aussi aujourd'hui dans les CO, le ratio atteint une moyenne de 800 élèves pour un EPT.

En 2017, une comparaison intercantonale avait été tentée, sans le succès escompté malheureusement ; en effet les tâches et charges de ce personnel varient passablement d'un canton à l'autre ; par exemple, certains cantons proposent des prestations de coaching intégrées dans l'école, d'autres

impliquent les enseignants dans le choix professionnel. L'analyse quantitative brute n'a pas abouti et n'a pas été considérée comme représentative.

Le député Bürdel pose la question concernant un ratio approprié. Le Conseil d'Etat ne souhaite pas fixer de ratio, ce qui équivaudrait ensuite à l'établissement d'une attribution automatique de postes, mais il convient qu'une diminution du nombre d'élèves par conseiller-ère en orientation serait un plus.

2. ***Quels effets le grand nombre de jeunes supplémentaires à encadrer aura-t-il sur le travail des conseiller-ère-s d'orientation professionnelle ? Les activités individuelles ne peuvent-elles plus être exécutées ? Les élèves qui ont besoin de conseils doivent-ils se passer de certains services et de soutien ?***

Le travail de conseiller-ère en orientation a passablement évolué ces dernières années, et le nombre d'élèves à accompagner dans le processus de choix professionnel a augmenté de près de 30 % en une vingtaine d'années, comme les chiffres ci-dessus l'indiquent. Dès lors, les accompagnements et suivis individuels se sont naturellement contractés dans la même proportion : un temps plus court par personne est dévolu pour mûrir avec l'élève sa réflexion sur le choix d'une voie de formation adaptée, mais avec la volonté de maintenir une qualité optimale. Les temps à disposition pour les cas plus complexes se sont également réduits.

Les contacts que les conseiller-ère-s en orientation ont avec le monde du marché du travail s'est amenuisé, ceux-ci concentrant leur temps à disposition aux jeunes des CO afin de maintenir de bonnes prestations. Parallèlement, les conseiller-ère-s en orientation ont dû s'impliquer dans de nouveaux événements et de nouvelles prestations, tels que par exemple les Job Dating ou les Infos-Métiers. Par contre, la mise sur pied d'ateliers collectifs de technique de recherche d'apprentissage a été ajournée à plus tard, par manque de forces vives.

Malgré ce manque d'effectifs, le Conseil d'Etat considère la mission de l'orientation professionnelle comme essentielle pour l'aide au choix de ces jeunes du CO. Le rôle de l'Etat reste de soutenir les jeunes durant et au sortir de l'école obligatoire, et de faire en sorte que chacun trouve sa voie, et que personne ne reste au bord de la route sans solution. Quoi qu'il en soit, le Conseil d'Etat ne souhaite pas supprimer les prestations existantes.

3. ***Un contrôle ciblé de l'accompagnement et des conseils apportés aux élèves par les conseiller-ère-s en orientation professionnelle a-t-il été effectué ces dernières années (intégration sur le marché du travail, fréquentation de mesures transitoires, etc.) ? Quels résultats et conclusions, le cas échéant, peut-on tirer de ces contrôles ciblés ? Quelle est la tendance de la fréquentation des semestres dits de motivation par les élèves sans solution ?***

Un contrôle ciblé et spécifique liant une qualité de conseil en orientation à un taux d'insertion sur le marché du travail ou l'entrée dans une voie de formation n'est pas réaliste. D'autres variables influentes telles que la situation économique du marché ou les réalités fluctuantes de domaines professionnels impactent fortement sur l'insertion des jeunes. Cette mise en lien de cause à effet n'est pas envisageable.

Trois constats sont cependant à relever.

Il faut constater qu'un nombre croissant d'élèves du CO s'inscrit à une douzième année d'école, soit une année scolaire supplémentaire. Ces dernières années, près de 700 jeunes suivaient une 12e année dans l'un des CO du canton alors qu'ils n'étaient que 500 à 550 au début des années 2000. Il est difficile de lier l'absence de projet de formation après l'école obligatoire de ces élèves avec la diminution de moyens de conseil en orientation, même si nous ne pouvons l'exclure.

Mais bien qu'il soit difficile de quantifier ces liens, nous avons constaté que les élèves ont peu eu recours aux conseiller-ère-s en orientation durant la période de confinement de mars-avril 2020 afin d'être soutenu dans leurs démarches et de travailler sur leur processus de choix. En a résulté un retard global de nombreux élèves sur cette thématique.

De même, le nombre de jeunes inscrits à la Plateforme Jeunes (en vue de leur intégration dans un Semestre de Motivation (SeMo) ou dans une mesure d'aide à la recherche d'une place d'apprentissage) a constamment augmenté. Le nombre d'inscrits durant l'année scolaire 2019/20 se situait à près de 800 jeunes, alors qu'il était de près de 600 durant les années 2011/12. Là également, nous ne pouvons corréler spécifiquement cette augmentation avec le ratio élèves/conseiller-ère en orientation.

4. Les différences linguistiques ont-elles été analysées à cet égard ? Quelles sont les raisons pour lesquelles relativement peu d'élèves alémaniques quittent l'école obligatoire sans solution de suivi ?

En termes de choix de voie de formation et de solution transitoire, on constate une certaine différence entre les jeunes issus de la partie francophone et ceux provenant de la partie alémanique du canton. Lors de l'année 2019/20, le pourcentage de jeunes terminant leur scolarité obligatoire inscrits à la Plateforme Jeunes ou sans solution était le suivant :

> 4 % des jeunes alémaniques,
> 9 % des jeunes francophones.

Le meilleur taux d'insertion de la population alémanique peut s'expliquer par plusieurs éléments. Tout d'abord, pour des raisons culturelles, l'apprentissage est plus valorisé en Suisse alémanique qu'en Suisse romande. D'autre part, le canton de Berne, avec une offre importante de places d'apprentissage et la mise à disposition plus précoce de ses places d'apprentissage, fait l'effet d'un aimant conséquent sur la population des jeunes alémaniques du canton de Fribourg.

Enfin, le système de l'enseignement de la partie alémanique du canton a une vision d'accompagnement des jeunes du CO un peu plus marqué ; les élèves sont par exemple suivis sur trois ans par les titulaires de classe. Ce mode de fonctionnement pourrait avoir un impact – à mesurer – concernant une implication des enseignants dans l'accompagnement de leurs élèves dans leurs démarches de recherche d'une voie de formation. Ce point pourrait avoir un impact sur cette différence de taux d'insertion.

5. ***De plus en plus, les communes financièrement aisées offrent leurs propres services de conseil à leurs élèves et emploient du personnel à cette fin. Pourquoi les communes créent-elles de plus en plus de services supplémentaires de conseil et d'intégration pour les élèves en difficulté ? Quelle est la position du Conseil d'Etat sur cette évolution ? L'orientation professionnelle est-elle toujours définie comme une tâche de l'Etat et le Conseil d'Etat est-il prêt à allouer les fonds et les ressources nécessaires à cette fin ? Ces offres supplémentaires des communes créent-elles une inégalité des chances dans l'intégration des élèves en difficulté sur le marché du travail ?***

Certaines communes - ou associations de communes - proposent effectivement diverses prestations à leurs jeunes ressortissants, tels que du coaching sur mesure, des ateliers de technique de recherche d'emploi, du soutien dans la création de CV et de dossiers de candidature, ou de l'accompagnement au choix professionnel comme le fait déjà le SOPFA. De même, des stages de découverte du monde professionnel sont organisés. Certaines communes le proposent hors temps d'école, d'autres l'ont parfois fait partiellement sur le temps scolaire.

Les communes ou associations de communes finançant ce type d'offres motivent souvent le fait que le SOPFA ne couvre pas suffisamment les besoins observés auprès de leurs jeunes, en particulier pour les jeunes en difficulté et peu soutenus par leurs parents. Selon elles, un nombre insuffisant de leurs jeunes ressortissants trouvent une voie de formation après le CO, et donc risquent, à terme, de coûter à la collectivité publique, en termes d'aide sociale ou en raison de l'absence de projet concret. Ces communes investissent dès lors proactivement dans ce type de prestations, afin d'éviter une situation ultérieure encore plus coûteuse.

Cette évolution, bien que fondée sur de très bonnes intentions des communes, n'est pas nécessairement la plus indiquée.

Tout d'abord, le développement de ce type d'offres gratuites par certaines communes entraîne un traitement pas toujours équitable dans cette jeune population, et incite donc d'autres communes à développer ou financer de mêmes outils. Parallèlement, cette double offre Etat/communes peut provoquer des triangulations en l'absence d'un travail coordonné entre les entités, laissant le jeune au milieu d'une situation parfois peu claire.

En l'Etat, le Conseil d'Etat ne peut mettre à disposition des moyens supplémentaires pérennes ni proposer une offre complémentaire. Le Conseil d'Etat constate et confirme pourtant que ce besoin nécessiterait d'être comblé pour éviter le foisonnement d'initiatives non coordonnées. Des propositions de prestations de ce type ont été proposées par le SOPFA et sont actuellement étudiées par sa Direction. De même, la Commission pour les jeunes en difficulté d'intégration professionnelle (CJD) travaille sur cette problématique dans le cadre de sa stratégie.

6. ***Avec la crise sanitaire actuelle, peut-on supposer que davantage de jeunes se retrouveront sans solution de suivi direct, après avoir terminé leur scolarité obligatoire ? Si oui, qu'est-ce que le Conseil d'Etat est prêt à faire à ce sujet ?***

Comme le présuppose la question, il est à prévoir que davantage de jeunes se retrouveront en difficulté de trouver une voie de formation en raison de la crise sanitaire actuelle.

Un montant de 200 000 francs a été budgété dans le cadre du plan de relance pour le SOPFA afin de soutenir ce public, les jeunes en difficulté de recherche de place d'apprentissage. Un projet est en train d'être mis sur pied afin d'utiliser ces fonds à bon escient. Nommé Orientation Max (OMax), ce projet vise à mettre en place non pas une mesure après le CO, sous une forme réactive, mais durant le CO et sous une forme préventive et proactive.

En effet, on constate souvent qu'il est possible de détecter bien avant la fin de l'école obligatoire les jeunes du CO qui se trouveront en difficulté d'intégration professionnelle. Il est donc possible d'agir préventivement et de développer une prestation de préparation au choix professionnel plus intensif.

Concrètement, des spécialistes en insertion encadreront ces élèves par le biais d'ateliers ciblés, mais aussi de stages de préparation à l'entrée dans la vie professionnelle.

Cette prestation temporaire sera effective dans un nombre limité de CO et se déroulera de la rentrée scolaire 2021 à la fin de l'année civile 2022.

7. ***Les 200 000 francs approuvés dans le cadre du plan de relance pour soutenir les jeunes quittant l'école à l'été 2021 sont une mesure de soutien bienvenue dans le cadre de la gestion des effets indirects de la crise de Corona. Le Conseil d'Etat et les directions concernées ont-ils élaboré une stratégie visant à améliorer l'intégration des élèves en difficulté sur le marché du travail à moyen et long terme ? A-t-elle l'intention de poursuivre les mesures immédiates approuvées dans le cadre du plan de relance (ateliers ciblés et services de conseil spéciaux fournis par les conseiller-ère-s à l'intégration) ?***

La prestation Orientation Max détaillée dans la question ci-dessus fera office de projet-pilote et sera localisée sur certains sites. Il y aura lieu de faire une analyse (localisée mais non globale) de ce projet. Ceci permettra de vérifier l'intérêt d'une telle mesure et son impact sur les jeunes et sur leur insertion dans le marché du travail. En cas de succès, le Conseil d'Etat est prêt à réfléchir sur une éventuelle pérennisation de cette mesure proactive. A court terme, il n'est pas prévu de fournir des moyens complémentaires à l'offre liée au plan de relance.

Au niveau stratégique, le SOPFA, mais aussi la CJD sont tous deux impliqués dans cette thématique. A moyen terme, tous deux défendent l'idée d'une mesure également préventive et proactive avant la fin de l'école obligatoire. A moyen et long terme, le Conseil d'Etat aura l'occasion de définir sa vision et de réfléchir à son éventuel ancrage dans le prochain programme gouvernemental.

Un autre élément est à relever. Avec la mise en œuvre de la loi sur la pédagogie spécialisée du 11.10.2017, un poste de conseiller-ère en orientation devrait être mis à disposition des jeunes bénéficiant de mesures d'aide renforcées, afin de les aider sous une forme plus spécifique à effectuer leurs démarches préprofessionnelles. Ce poste n'a pas encore été attribué, mais renforcera l'aide nécessaire aux jeunes en difficulté d'intégration professionnelle.

8. ***Le Conseil d'Etat est-il disposé à procéder à une analyse globale de la situation en matière d'intégration des jeunes en difficulté sur le marché du travail et à examiner les effets et les conséquences possibles de l'engagement supplémentaire de conseiller-ère-s en insertion pendant la scolarité obligatoire (=> réduction du nombre d'élèves dans les semestres de motivation, moindre besoin de case management, etc.) ? Est-il disposé à effectuer une analyse régulière de l'utilisation des fonds et des ressources et à procéder à l'examen des résultats correspondants des mesures prises ?***

Comme précisé plus haut, une analyse du projet sera réalisée, et permettra de vérifier l'intérêt de développer une telle mesure durant le CO. Par contre, une diminution du nombre d'élèves dans les semestres de motivation ne sera pas l'indicateur qui permettra de valider l'utilité de la prestation-pilote : le projet sera d'un format trop faible pour en vérifier un impact sur les SeMo, et les fluctuations du marché du travail influent beaucoup plus sur le nombre de jeunes inscrits à la Plateforme Jeunes, surtout en cette période de crise. Par contre, le taux d'insertion des jeunes accompagnés dans la prestation Orientation Max sera, lui, un indicateur utile.

L'analyse des ressources prévues pour cette mesure issue du plan de relance sera bien évidemment réalisée. Quant aux mesures dites réactives chapeautées par la CJD, elles sont régulièrement analysées, adaptées et ajustées en fonction des besoins et de la situation actuelle.

27 avril 2021